

## Las huelgas de controladores aéreos en el «ojo del huracán» (a propósito de la Comunicación de la Comisión Europea: «Aviación: una Europa abierta y conectada»)

1. Los conflictos laborales en el sector del transporte aéreo, una vez que se manifiestan mediante acciones de presión colectiva, constituyen un típico ejemplo de «terciarización» de los conflictos (conflictos laborales del sector terciario), cuyas medidas de presión pueden tener efectos de primera magnitud para el conjunto de la economía. De manera muy significativa, extralimitan en sus efectos a lo que es la típica relación laboral «bilateral», afectando especialmente a los usuarios del servicio y a otros sectores de la economía íntimamente vinculados. En este tipo de conflictos se acentúa especialmente su capacidad de envolver e implicar a terceros, por tanto, en este sentido, el término «terciarización» adquiere también su otro significado en relación con los «terceros» afectados por el propio conflicto.

Dentro de un sistema de relaciones laborales, esta tipología de conflictos hace emerger cambios fundamentales en la conformación de los mismos, así como de sus propios medios de presión y de solución. Las diferentes vertientes del conflicto se combaten, y se deciden, algunas veces más

fuera que dentro de los lugares de trabajo, por ejemplo, con especial incidencia de la opinión pública. Las huelgas de colectivos con una buena posición en el mercado de trabajo tienen «mala prensa» y eso se rentabiliza en términos de «política jurídica», transitándose evolutivamente hacia la supresión de las «burbujas» del mercado de trabajo donde se considera excesiva la «capacidad de presión laboral» de la que disponen algunos colectivos profesionales.

Esta característica abre la «oportunidad política» para intervenciones heterónomas del poder público, de corte –si cabe más incisivo– que las ordinariamente previstas en los ordenamientos jurídicos para la tutela de los servicios calificables de esenciales para la comunidad. Se trata del conocido fenómeno de *desplazamiento «vertical» del conflicto*. Por otra parte, la arena del conflicto se extiende a otros actores, inicialmente no implicados en el mismo, pero especialmente afectados y que son especialmente los consumidores y usuarios, como los más visibles, aunque también se ve afectado el conjunto del tejido productivo, dada la elevada y creciente «interdependencia» de los diferentes sectores productivos o de servicios (ACCORNERO, 1994).

---

**Las huelgas de colectivos con una buena posición en el mercado de trabajo tienen «mala prensa» y eso se rentabiliza en términos de «política jurídica»**

---

Los fenómenos huelguísticos en este tipo de sectores provocan una serie de consecuencias, más o menos directas pero «en cascada», sobre el sistema productivo y la organización social, dado el elevado grado de «interdependencia» de los distintos sectores y actividades productivas. Las consecuencias de este tipo de conflictos —especialmente cuando se traducen en huelgas en servicios esenciales— trascienden el campo de la bilateralidad por el que discurren las relaciones trabajador/empresario y terminan extendiéndose a un tercero ajeno al conflicto: el usuario del servicio interrumpido. Como reflejo, en el conflicto laboral afloran los intereses y derechos de otros colectivos, o bien de la comunidad en su conjunto, a los que el ordenamiento jurídico debe dar también cumplida tutela, y aquí ya entramos en los criterios valorativos que deben ponderar —a la luz del marco normativo— los intereses y fines representados por los derechos en juego, así como en los inevitables *juicios de ponderación* cuando se trata de resolver los conflictos de derechos constitucionales implicados (ALEXY, 1993).

---

**Este tipo de alteraciones del trabajo presentan el riesgo de que se produzca una desproporción entre la nimiedad del riesgo y el coste asumido por el colectivo en conflicto y la facilidad con la que se inflige el daño**

---

Desde el punto de vista jurídico, este tipo de alteraciones del trabajo, como medida de presión, presentan el riesgo de que se produzca una desproporción entre la nimiedad del riesgo y el coste asumido por el colectivo en conflicto y la facilidad con la que se inflige el daño, es decir, los costes de la medida de presión, de un lado, y los costes del daño infligido (ya no exclu-

sivamente al empleador, sino a los usuarios y al conjunto de la economía), de otro. Es la falta de proporcionalidad entre ambos elementos lo que *puede* caracterizar este tipo de conflictos laborales. Trabajadores de elevada profesionalidad —emplazados en puntos neurálgicos de los procesos productivos— pueden interrumpir su flujo tomando como «rehenes» a colectividades enteras de usuarios (ROMAGNOLI, 2001). Aquí encuentran también su reverso estas huelgas de efectos «expansivos», las huelgas de los trabajadores del transporte aéreo ya de partida son «impopulares», en la medida en que tienen una repercusión directa para el usuario, y el ciudadano pasa de ser «aliado potencial» a la de potencial obstáculo para una opinión pública favorable o solidaria con las posiciones de los trabajadores en huelga.

Surge pues un dilema fundamental para los sujetos colectivos que promueven tales huelgas, consistente en cómo atenuar los daños sobre el público (los usuarios) sin aminorar la presión sobre el empleador. Una de las consecuencias es que el coste del conflicto no se mide solamente en términos materiales y económicos, sino también en términos de «trastorno personal» para los usuarios del servicio. La gravedad social de la huelga se relaciona casi más en función de los perjuicios que produce al público —y al sistema económico en su conjunto— que con el propio daño ocasionado al empleador.

Uno de los debates más interesantes que abre el fenómeno de la «terciarización» de los conflictos es dar respuesta a si debieran de resolverse mediante fórmulas participativas que vayan más allá incluso del tradicional tripartismo, teniendo presente la pluralidad de intereses y derechos

---

**Uno de los debates más interesantes que abre el fenómeno de la terciarización de los conflictos es dar respuesta a si debieran de resolverse mediante fórmulas participativas que vayan más allá del tradicional tripartismo**

---

merecedores de atención y tutela. Los nuevos actores de la sociedad civil –v. gr. consumidores y usuarios, en el caso que nos ocupa– ejercen una influencia creciente en lo relativo al logro de los derechos sociales, lo que engloba también la exigencia de que los servicios públicos rindan cuenta de su desempeño y mejoren su eficacia. Estas apreciaciones son extrapolables a las fórmulas de composición de los conflictos colectivos laborales (especialmente los relativos a los servicios esenciales para la comunidad) en el contexto de la terciarización creciente de las economías. Los instrumentos tradicionales del Derecho sindical se han quedado «estrechos» para pertrechar de la infraestructura jurídica necesaria para afrontar las nuevas exigencias de gobernanza que plantea una sociedad más abierta y compleja (posindustrial) donde al «conflicto social» se suman los conflictos derivados del «consumo de masas», en este caso, de los servicios de transporte aéreo.

En este tipo de conflictos, intereses públicos «de carácter general» (con lo compleja que pueda ser esa misma noción) entran en colisión con los intereses «corporativos» de un grupo profesional. E igualmente –a nivel de la opinión pública– los usuarios se sienten cautivos de movimientos huelguistas, percibiendo que son utilizados –en expresión de GIUGNI– como «rehenes», con vistas a obtener, por parte del colectivo de trabajadores en conflicto, una presión adicional en la defensa de unos intereses, a menudo «descarnadamente corporativos» y cuya satisfacción solo a ellos mismos revierte en términos de mejora de sus condiciones laborales. Precisamente, en este tipo de huelgas, la ciudadanía en general aprecia que el conflicto sindical supera los límites de lo racionalmente tolerable para la comunidad misma, de ahí que se resienta gravemente la «legitimidad social» de tales huelgas.

En realidad, la situación muestra lo que la OIT denominara «desenfocos» de la legislación laboral<sup>1</sup>, que mantiene cierta «sobrepotección» en algunos casos, cuando se trata de colectivos con elevado poder negociador en el plano socio-profesional dentro de un sector en concreto y que, además, son titulares del conjunto de instrumentos de autotutela y presión colectiva, puesto que desde el punto de vista jurídico-formal sus relaciones contractuales son estrictamente laborales. En tal sentido, parecen justificados los reclamos a un tema ya casi «eterno» entre nosotros: la recuperación de la «función originaria» del Derecho del trabajo y cómo instrumentar técnicamente la selección de los colectivos «realmente» necesitados de tutela (SUIPOT, 1996). Como ha sido ad-

---

<sup>1</sup> Cfr. v. gr. OIT: *Reunión de Expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección (la relación de trabajo: ámbito personal)*, Documento técnico de base (MEWNP/2000), Ginebra: OIT, 2000, págs. 30 y ss.

vertido por la doctrina más autorizada, el haber privilegiado el criterio «formal» (la dependencia o subordinación en la ejecución del contrato) respecto del criterio «real» (la existencia efectiva de un desequilibrio de fuerza contractual) ha contribuido a distorsiones del sistema, puesto que ha hiperprotegido relaciones que ya se desenvolvían en condiciones de relativo equilibrio, y ha dejado fuera relaciones sociales de intensa explotación (hoy día acrecentada por la proliferación de formas atípicas de empleo)<sup>2</sup>, lo que constituye un aspecto negativo del «garantismo laboral», ya que le hace perder –en parte– su relación con el sentido originario de su propia razón de ser (GIUGNI, 1989).

**2.** La confrontación entre los intereses privados que persiguen los trabajadores en huelga y los intereses generales a los que sirve y se dirige un servicio público caracterizado por su importancia vital para la sociedad –amén del posible daño desproporcionado a la empresa para la que prestan servicios– brinda una segunda y plausible *explicación objetiva del posible régimen específico y limitativo de derecho de huelga*

en estos supuestos. Ahora bien, las limitaciones no podrán ser de tal intensidad que anulen –por desproporcionadamente incisivas– un derecho que se conforma como un derecho fundamental «corolario indisociable» del derecho de libertad sindical (*vid.* Informe 311.º Comité de Libertad Sindical OIT, caso núm. 1.954, párrafo 405).

La Comisión Europea, consciente de la falta de competencia de la Unión Europea para regular el derecho de huelga (por lo tanto, de manera «poco compatible» –por decirlo de manera suave– con el Derecho primario de la Unión, por invasiva de competencias estatales, *cf.* art. 153 TFUE)<sup>3</sup>, ha aprovechado, dentro de la propuesta de un conjunto de medidas para mejorar la *eficiencia* del espacio aéreo en la Unión Europea, y a través de una fórmula de *soft law* como es una «Comunicación», para realizar una serie de propuestas a los Estados miembros en relación con las huelgas de los controladores aéreos, que suponen la adopción de medidas restrictivas de este derecho fundamental para el colectivo (*Aviación: una Europa abierta y conectada*, Bruselas, COM(2017) 286 final, 8 de junio de 2017). En realidad, la Comunicación tiene a Francia como uno de sus claros destinatarios, dado que aproximadamente la mitad de los «días de huelga» en este ámbito se refieren a dicho país, así como la mayor parte de los otros a Grecia, Italia, Portugal y España.

---

**La Comisión Europea ha aprovechado una fórmula de *soft law* para realizar una serie de propuestas a los Estados miembros en relación con las huelgas de los controladores aéreos, que suponen la adopción de medidas restrictivas de este derecho fundamental**

---

<sup>2</sup> *Vid.* OIT: *Protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación. Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (protección de los trabajadores)*, Ginebra: OIT, 2015.

<sup>3</sup> La propia Comisión –en obvia incongruencia– rechazó por dicho motivo cualquier referencia al derecho de huelga en el Pilar Europeo de los Derechos Sociales; *vid.* ROJO TORRECILLA, E.: «El derecho de huelga no puede ser objeto de regulación a escala de la Unión Europea, pero la Comisión Europea llama a su restricción (e incluso supresión en algunos casos) en el sector aéreo. (¿Se han leído los autores de la comunicación «Aviación: una Europa abierta y conectada» el Tratado de Funcionamiento de la UE?)» <<http://www.eduardorjotorrecilla.es/2017/06/el-derecho-de-huelga-no-puede-ser.html>>.

Según la Comisión, el principal reto al que se enfrenta la aviación europea para garantizar el crecimiento del sector aéreo es «reducir todas aquellas restricciones de la eficiencia que están afectando seriamente al potencial del sector para crecer de forma sostenible y competir a nivel internacional y que están causando retrasos». Entre esas restricciones se refiere a que las «situaciones de crisis y acciones sindicales siguen obstaculizando gravemente el transporte aéreo en Europa». La propia Comisión reconoce que, de todas las causas de interrupción del tráfico aéreo, «las acciones sindicales en forma de huelga plantean el reto más complejo, pues las huelgas relacionadas con la gestión del tránsito aéreo suelen tener como resultado la cancelación y el retraso de muchos vuelos, una situación que deja a los pasajeros atrapados en los aeropuertos y perjudica seriamente al funcionamiento del mercado interior».

Nada mejor que ofrecer datos –de partida– para justificar (de cara a su «legitimidad social y económica») las propuestas restrictivas de reordenación del derecho de huelga para este colectivo. La Comisión indica, asumiendo los datos barajados por las compañías de aerolíneas<sup>4</sup>, que desde la creación del Cielo Único Europeo, en 2004, la red de aviación de la Unión Europea ha sufrido 365 días de huelga (el equivalente a más de un año de huelga a lo largo de un periodo de 13 años). En 2016, los retrasos ocasionados por la gestión de afluencia del tránsito aéreo en ruta se debieron en un 14% a huelgas de la gestión del tránsito aéreo; por otra parte, entre 2005 y 2016, se cancelaron 243.660 vuelos a raíz de las huelgas relacionadas con este tipo de huelgas, lo que afectó a una cantidad estimada de 27 millones de pasajeros. Asimismo, durante este periodo, según los datos asumidos por la Comisión, las aerolíneas incurrieron en unos costes de más de 1.000 millones de euros debidos únicamente a los retrasos derivados de las acciones sindicales en el ámbito de la gestión del tránsito aéreo<sup>5</sup>.

La articulación jurídica de sus propuestas con el acervo normativo internacional y constitucional sobre el derecho de huelga es inexistente. La Comunicación se limita simplemente a recordar que el derecho de huelga está consagrado, tanto en el artículo 6 de la Carta Social Europea, como en el artículo 28 de la CDFUE, donde se dispone lo siguiente: «Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho [...] en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga». Asimismo, reconoce que el derecho de huelga es un «derecho fundamental que en la actualidad está regulado esencialmente por la legislación nacional». Pero desgraciadamente, todo el desarrollo de las propuestas de la Comisión se formulan al margen del carácter ius-fundamental del derecho de huelga (sus reconocimientos constitucionales y sus desarrollos garantistas legislativos y jurisprudenciales en los Estados miembros) y de sus correlativas

<sup>4</sup> Los datos que maneja la Comisión se basan en el estudio promovido por el *lobby* de aerolíneas A4E, y realizado por PRICEWATERHOUSECOOPERS LLP: *Economic impact of air traffic control strikes in Europe*, septiembre de 2016 <<http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/10/ATCimpactreportA4E.pdf>>.

<sup>5</sup> *Cfr.* los datos bien diferentes del estudio de PROSPECT, ETF y ATCEUC: *Efficiency, capacity and growth in European aviation. Why industrial action in ATM is not the issue* <[http://www.sncta.fr/?wpfb\\_dl=1093](http://www.sncta.fr/?wpfb_dl=1093)>, donde se pone de manifiesto la sobreestimación del peso de los retrasos y cancelaciones debidas a huelgas de controladores aéreos que lleva a cabo el propio estudio de PWC.

---

### **Todo el desarrollo de las propuestas de la Comisión se formulan al margen del carácter ius-fundamental del derecho de huelga y de sus correlativas exigencias en términos de proporcionalidad para los límites que puedan establecerse**

---

exigencias en términos de proporcionalidad para los límites que puedan establecerse al ejercicio del mismo. Es decir, la exigencia de una razonable adecuación o proporcionalidad entre la protección del interés de la comunidad y la restricción impuesta al ejercicio del derecho de huelga (entre los sacrificios que se imponen a los trabajadores huelguistas y los que padezcan los usuarios).

Según la Comisión, algunas prácticas que ya se están aplicando en distintos Estados miembros permiten reducir las cancelaciones y los retrasos de los vuelos que sufren los viajeros europeos, de manera que identifica varias medidas operacionales que podrían ser aplicadas por las partes interesadas para abordar estas cuestiones. Entre ellas, incluye –más como algo retórico– *la mejora del diálogo social en el sector de la gestión del tránsito aéreo*, sobre la base del conjunto de instrumentos creados por los interlocutores sociales, así como la notificación temprana de las huelgas por parte de los sindicatos, la notificación individual por parte de los miembros del personal, la protección de los sobrevuelos y la protección de los periodos punta de tráfico aéreo.

En cuanto a los contenidos concretos la Comisión anima a los Estados miembros y a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, a aplicar un conjunto de prácticas «con miras a mejorar la continuidad de los servicios en relación con la gestión del tránsito aéreo». En primer lugar, se refiere al «fomento de un diálogo social sólido y eficaz en las empresas de gestión del tránsito aéreo», reconociendo que la reducción de las repercusiones de las acciones sindicales en la red de gestión del tránsito aéreo empieza por la disminución de la probabilidad de huelga a través de la mejora del diálogo social.

---

### **Mientras que no precisa la manera en la que mejorar el diálogo social, sí que se refiere específicamente a medidas concretas para la limitación y restricción del derecho de huelga de los controladores aéreos**

---

Mientras que no precisa la manera en la que mejorar el diálogo social en este ámbito, ni tampoco propone específicamente el desarrollo de negociaciones específicas a nivel sectorial, sí que se refiere específicamente a medidas concretas para la limitación y restricción del derecho de huelga de los controladores aéreos. La primera de ellas

en relación con el preaviso (lo que denomina la «notificación temprana» de las huelgas por parte de los sindicatos), en la consideración de que notificar una huelga con suficiente antelación para que las partes interesadas del sector de la aviación puedan preparar «planes de atenuación» antes de que las acciones sindicales tengan lugar. No se alude a la tradicional finalidad de información a los usuarios del servicio que asume este preaviso ampliado. La Comisión propone ejemplificativamente el preaviso de al menos 14 días antes del inicio de la huelga (téngase en cuenta que –*ex art. 4 RDL 17/1977*, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo– en España dicho preaviso es 10 días cuan-

do la huelga afecte a empresas encargadas de cualquier clase de servicios públicos)<sup>6</sup>, pero lo más inquietante es la expresión preparar «planes de atenuación» por parte de las partes interesadas, que se utiliza como elemento teleológico de dicha exigencia de preaviso: ¿legitimaría la subcontratación con otros proveedores del servicio de control del tráfico aéreo? ¿acaso no es a eso mismo a lo

que se refiere la Comisión cuando, más adelante, en el texto de la Comunicación «anima a los proveedores de servicios de navegación aérea a celebrar acuerdos de cooperación, ya sean bilaterales o multilaterales, con el fin de mejorar la continuidad del servicio en caso de huelga»? Conviene traer aquí a colación la problemática jurídica de los límites de la subcontratación de las actividades que tiene como objetivo anular los efectos de una huelga<sup>7</sup>. En todo caso, olvida por completo la Comisión que la «atenuación» de una huelga legítima también tiene sus límites, pues, de socavar toda efectividad del derecho de huelga, habrían de calificarse tales planes como «conductas antisindicales».

En esta misma dirección, se propone también la exigencia de una «notificación individual por parte de los miembros del personal de su participación en una acción sindical», a los efectos de que la dirección disponga del tiempo suficiente para «organizar el tránsito aéreo y gestionar el personal antes de la huelga (por ejemplo, 72 horas antes del inicio de la huelga)». Es decir, la concesión de ventajas –entre otras– para la organización de estrategias de esquirolaje «interno», olvidando que, durante los periodos de huelga –en los modelos donde no se admite la «paridad de armas», es decir, donde se acepta el tratamiento asimétrico por la función de emancipación social que caracteriza el derecho fundamental de huelga– los poderes directivos novatorios deben quedar en cierta medida «neutralizados», so pena de desvirtuar la eficacia del propio ejercicio de un derecho fundamental. Tradicionalmente se ha considerado que, para interferir lo indispensable el derecho de huelga, ha de procurarse cubrir los servicios mínimos con trabajadores no huelguistas, preferentemente, siendo imprescindible para ello que los sujetos encargados de la designación conozcan de antemano los trabajadores que no van a secundar la huelga. Pero la sugerencia va más allá de la mera gestión del personal, en cuando a las finalidades de la notificación individual, pues se refiere –más ampliamente– a los efectos de «organizar el tránsito aéreo».

Por último, se proponen dos medidas exorbitantes que «minimizan» de manera drástica la virtualidad de las posibles huelgas de los controladores aéreos, en vez de acudir al instrumento jurídico más aceptable –y razonable– de mantenimiento de los «servicios mínimos» (en términos

<sup>6</sup> En todo caso, poco podemos decir sobre la duración del preaviso, en la medida en que el COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL de la OIT ha considerado, *v. gr.*, que el requisito de un preaviso de 20 días no atenta contra los principios de la libertad sindical en los servicios de interés social o público (*vid.* Recopilación de 1996, párrafo 504; 309.º Informe, caso núm. 1912, párrafo 365).

<sup>7</sup> *Vid.* el relevante pronunciamiento que supone la STS de 26 de noviembre de 2016.

---

### Se pretende neutralizar la «transnacionalización» del conflicto pues se alude expresamente al «mantenimiento de los sobrevuelos de los Estados miembros afectados por una huelga»

---

de los estándares internacionales de tutela del derecho de huelga en servicios esenciales). En primer término, se pretende limitar lo máximo posible el trastorno en el tráfico aéreo a los efectos internos (esto es, neutralizar la «transnacionalización» del conflicto, algo que ya hemos contemplado –con impotencia– en las doctrinas jurisprudenciales restrictivas de las acciones sindicales frente al ejercicio de las libertades económicas en la Unión Europea) pues alude expresamente como medida al «mantenimiento de los sobrevuelos de los Estados miembros afectados por una huelga». Ello en la consideración –obvia por otra parte– de que si se garantiza –«nada más y nada menos»– que «al 100 % la continuidad del servicio de los vuelos que atraviesen el espacio aéreo de un Estado miembro afectado por una huelga, se reducirá considerablemente la repercusión en el conjunto de la red europea de gestión del tránsito aéreo». En segundo lugar, se propone la «protección de los periodos punta de tráfico aéreo», consistente en «evitar» las huelgas que tengan lugar «durante los periodos punta del día y del año», lo que supone la práctica supresión del derecho durante los mismos (fórmula equivalente a una prohibición «relativa»). Hay un grave olvido de que la continuidad de este servicio esencial debe quedar asegurada durante la huelga, pero el establecimiento de límites –léase «servicios mínimos»– ha de realizarse con un nítido «criterio restrictivo», sin llegar a alcanzar el nivel de funcionamiento habitual.

---

### Prohibir el derecho de huelga de este colectivo nos llevaría a resultados prácticamente similares, pero habría de tenerse la «valentía política» de indicarlo abiertamente y lidiar jurídicamente con la justificación de la «negación» del derecho

---

Prohibir directamente el derecho de huelga de este colectivo nos llevaría a resultados prácticamente similares, pero habría de tenerse la «valentía política» de indicarlo abiertamente y lidiar jurídicamente con la justificación de la «negación» del derecho fundamental de huelga a un determinado colectivo de trabajadores. No extraña, pues, la indignación de la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC) y

de la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF), que justamente consideran las propuestas un intolerable ataque a un derecho fundamental de los trabajadores y al poder colectivo de los sindicatos, exigiendo la retirada de documento<sup>8</sup>. Por el contrario, Business Europe<sup>9</sup> y

<sup>8</sup> ETUC: *La proposition de la Commission européenne de limiter le droit de grève est «une grave erreur»* <<https://www.etuc.org/fr/print/15705#.WXXimsYryRs>>; ETF: *Commission intends to limit the right to strike*, Bruselas, 8 de junio de 2017 <[http://www.etf-atm.org/WP/wp-content/uploads/2017/06/ETF-Press-Release-Commission-intends-to-limit-the-right-to-strike\\_08-06-2017.pdf](http://www.etf-atm.org/WP/wp-content/uploads/2017/06/ETF-Press-Release-Commission-intends-to-limit-the-right-to-strike_08-06-2017.pdf)>.

<sup>9</sup> <[http://www.elpes.com/noticias/actualidad\\_empresa/2017/06/09/la\\_patronal\\_europea\\_bienvenida\\_aviaacion\\_abierta\\_conectada\\_38640\\_1091.html](http://www.elpes.com/noticias/actualidad_empresa/2017/06/09/la_patronal_europea_bienvenida_aviaacion_abierta_conectada_38640_1091.html)>.

el *lobby* Airlines for Europe (A4E)<sup>10</sup>, «sospechosamente» auto-erigidas en adalides de los derechos de los usuarios, ya se han apresurado a valorar positivamente la medida y a asegurar que la misma protege principalmente los intereses de los viajeros.

Adviértase además que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha admitido que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, en la medida en que la huelga pudiere causar graves perjuicios a la colectividad nacional, pero «a condición de que estas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias»<sup>11</sup>, de las que no hay rastro alguno en la Comunicación.

Por último, la Comisión anima a las partes interesadas operacionales y al Gestor de la Red a reforzar su cooperación para «hacer frente a las interrupciones del tráfico en caso de huelga» y a «seguir desarrollando las medidas de atenuación existentes». Pero el asunto no se queda ahí, pues se indica que el Gestor de la Red «debe supervisar los progresos en este ámbito mediante un registro de huelgas», así como que seguirá analizando, junto con las partes interesadas, el «concepto de un espacio aéreo europeo más integrado con miras a garantizar la continuidad óptima del servicio». Asimismo, la Comisión estudiará medidas en el marco de rendimiento del Cielo Único Europeo con el objetivo de «reflejar mejor la repercusión de las huelgas en el rendimiento de la gestión del tránsito aéreo», e insta a los legisladores a adoptar con celeridad las propuestas del Cielo Único Europeo (SES 2+) y «seguirá trabajando con los Estados miembros y otras partes interesadas en pos de la plena implantación del Cielo Único Europeo». Seguramente, ese no será el «cielo» del respeto y tutela de los derechos fundamentales colectivos de los controladores aéreos.

**3.** En el marco de estas propuestas, resulta conveniente hacer algo de memoria sobre la historia reciente de la conflictividad de los controladores aéreos en España.

Con anterioridad al modelo actual<sup>12</sup>, todos los controladores civiles de tránsito aéreo pertenecían a una entidad pública empresarial, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)<sup>13</sup>. Este colectivo gozaba de lo que se consideraba una posición «privilegiada» en la medida de que

<sup>10</sup> Expresamente incluyen los conflictos laborales de los controladores de tráfico aéreo como factores generadores de ineficiencia y costes innecesarios, cuyo combate integra uno de los «Principios» de su campaña: *Free movement by air, reliable airspace and prosperity* <<https://a4e.eu/call-for-action/>>.

<sup>11</sup> *Vid.* COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL: Recopilación de 1996, párrafo 533; 300.º Informe, caso núm. 1.791, párrafo 345; 302.º Informe, caso núm. 1.849, párrafo 203 y 318.º informe, caso núm. 2020, párrafo 318.

<sup>12</sup> Ya plenamente liberalizado, a diferencia de lo que sucede a nivel global, pues según la Federación Internacional de las Asociaciones de Controladores del Tránsito Aéreo (IFATCA), más del 70% de los proveedores de servicios de navegación aérea son todavía públicos (*cf.* OIT: *La aviación civil y los cambios en su entorno laboral. Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los efectos de la crisis económica mundial en la industria de la aviación civil*, Ginebra, 2013, págs. 18 y ss.).

<sup>13</sup> En la actualidad, una sociedad mercantil estatal con el 51% de su capital en manos del Estado español, que ha pasado a denominarse «Aena, SA» (conforme establece el número 1 del art. 18 [RDL 8/2014, de 4 de julio](#)).

sus condiciones laborales se regían por un generoso convenio colectivo específico de empresa, negociado por AENA y la Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA).

---

**En el año 2010 el Gobierno español adoptó una medida drástica como la liberalización del sector y la ordenación de las condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo**

---

libre circulación y causando un grave perjuicio a la economía nacional. Una vez fracasados otros instrumentos de solución del conflicto laboral, y ante la imposibilidad manifiesta de dar un giro sustancial al escenario preexistente por la vía de la negociación colectiva, el Gobierno adoptó la decisión más contundente y extraordinaria de intervención dentro de las posibles en nuestro ordenamiento jurídico: declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del control del tránsito aéreo (mediante el [RD 1673/2010, de 4 de diciembre](#)), procediéndose a la «militarización» de todos los controladores laborales, por entonces pertenecientes a AENA, bajo la organización y supervisión del Ejército del Aire.

---

**La Ley 9/2010 suponía una clara «suplantación» de la autonomía colectiva en materias centrales apelando a valores «superiores» como la seguridad y continuidad de la prestación de servicios de tránsito aéreo**

---

la idoneidad y proporcionalidad de la medida en relación con los derechos de libertad sindical y negociación colectiva), que luego se convalidaría por la [Ley 9/2010, de 14 de abril](#), sobre la prestación de servicios de tránsito aéreo, y establecimiento de las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y fijación de determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo. Esta ley (profundizada por el [RDL 13/2010, de 3 de diciembre](#)) inició un proceso de liberalización en la actividad del control de tránsito aéreo en España, dando entrada, para la realización de esta función, a empresas privadas como nuevos proveedores civiles de este servicio. En este sentido, se procedió a la adjudicación de los servicios de control de tránsito aéreo en aeródromos en España por la vía de gestión indirecta en forma de concesión administrativa. Además, también la [Ley 9/2010](#) es una ley laboral «especial», donde se determinan una buena parte de las condiciones laborales de los controladores aéreos, de manera que estamos, en realidad, ante una relación laboral especial «atípica» (aunque sujeta supletoriamente al Derecho laboral «común»).

El punto álgido se produce en el año 2010, debido al uso –calificable de abusivo– del derecho de huelga, con el abandono masivo –a través de diversas estrategias– de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo, que paralizaba de hecho el espacio aéreo español, perjudicando el derecho fundamental a la

En ese mismo año también, el Gobierno español, por influjo del Derecho de la competencia de la Unión Europea, adoptó una medida drástica, también desde el punto de vista de sus efectos laborales, como la liberalización del sector y la ordenación de las condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo (inicialmente por [RDL 1/2010, de 5 de febrero](#)) (*cf.* la [SAN de 10 de mayo de 2010](#), sobre



–en el plano político-jurídico– las huelgas de controladores aéreos, hacen renovar la necesidad de una ordenación moderna –y altamente «participada»– de las huelgas en servicios esenciales para la comunidad<sup>14</sup>. A fin de cuentas, la debida composición de los heterogéneos intereses en contraste es a lo que aspira todo ordenamiento laboral. Mucho nos tememos que el escenario político dista de la estabilidad necesaria para abordar un tema tan sensible desde el punto de vista de la conformación jurídica de las reglas de juego en nuestro sistema de relaciones laborales.

José Antonio Fernández Avilés  
Subdirector

---

<sup>14</sup> Vid. BÉCARES GUERRA, J. A.: «Reabriendo el debate sobre la necesidad de una Ley de Huelga en los servicios esenciales», *RTSS.CEF*, núm. 372, 2014, págs. 69 y ss.